

**JUAL BELI TANAH PERTANIAN YANG MENYEBABKAN
BERLANGSUNGNYA PEMILIKAN TANAH KURANG DARI
BATAS MINIMUM (STUDI KASUS DI DESA PANDANSARI
KECAMATAN PONCOKUSUMO KABUPATEN MALANG)**

JURNAL



Oleh :

ENY RUFAIDAH, S.H.

NIM. 126010200111085

KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN

MAGISTER KENOTARIATAN

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

MALANG

2014

**JUAL BELI TANAH PERTANIAN YANG MENYEBABKAN
BERLANGSUNGNYA PEMILIKAN TANAH KURANG DARI
BATAS MINIMUM (STUDI KASUS DI DESA PANDANSARI
KECAMATAN PONCOKUSUMO KABUPATEN MALANG)**

Eny Rufaidah¹, Suhariningsih², Sihabudin³

Program Studi Magister Kenotariatan

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

Jl. M.T. Haryono 169 Malang 65145, Telp (0341) 553898 Fax (0341) 566505

Email: enyrufaidah888@gmail.com

Abstract

the purpose of Article 9, Paragraph (1) of Law No 56 of 1960 Prp in fact very difficult to implement, because the substance of the regulations that have been tidak effectively implemented at the moment, the legal structure of the Office of the National Land equivocal prevent breakdown Agricultural land transfer because the rules are not relevant to the development of society, and the legal culture of society that lack of compliance with the law because of several reasons that pushed economic issues, namely (for treatment, school fees, paying off debt, as well as other economic needs). To minimize the breakdown of Agricultural land transfer in violation of Article 9, Paragraph (1) of the National Land Office requires a statement of the applicant is known that the local village chief reason for the breakdown of Agricultural land transfer for the truly urgent economic needs and the only one to meet those needs is sold part of its Agricultural land transfer is another reason because they think the public is not able to work and would be better if sold in part and replaced with another needs more efficiently.

Key words: agricultural land transfer transfer, sale and purchase

¹ Mahasiswa, Program Studi Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang.

² Pembimbing Utama, Dosen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.

³ Pembimbing Kedua, Dosen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.

Abstraksi

Tujuan dari penulisan jurnal ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis mengapa kantor pertanahan nasional melakukan pemindahan tanah pertanian yang berdasarkan Undang-undang No 56 Tahun 1960 Pasal 9 dilarang dan apakah implikasi terhadap eksistensi tanah pertanian yang telah dipecah dan diterbitkan sertifikatnya, Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah yuridis empiris dengan menggunakan pendekatan yuridis sosiologis. Kemudian terhadap data hukum dideskripsikan dan dianalisis keterkaitan antara satu sama lain dari data hukum yang ada. Berdasarkan hasil penelitian, Pasal 9 Ayat (1) Undang-undang No 56 Prp Tahun 1960 dalam kenyataannya sangat sulit dilaksanakan, karena secara substansi yaitu peraturan yang sudah tidak efektif implementasikan pada saat ini, struktur hukum yaitu Kantor Pertanahan Nasional yang kurang tegas mencegah pemindahan tanah pertanian karena peraturan tersebut tidak relevan dengan perkembangan masyarakat, serta budaya hukum masyarakat yang kurangnya kepatuhan terhadap hukum karena beberapa alasan yaitu terdesak masalah-masalah ekonomi, yaitu (untuk berobat, biaya sekolah, membayar hutang, serta kebutuhan ekonomi lainnya). Untuk meminimalisir pemindahan tanah pertanian yang melanggar Pasal 9 Ayat (1) Kantor Pertanahan Nasional mewajibkan adanya Surat Pernyataan dari pemohon yang diketahui kepala desa setempat bahwa alasan pemindahan tanah pertanian tersebut benar-benar untuk kebutuhan ekonomi yang sangat mendesak dan satu-satunya memenuhi kebutuhan tersebut adalah menjual sebagian tanah pertanian yang dimilikinya alasan lain adalah karena masyarakat berpikir sudah tidak mampu menggarap dan akan lebih baik jika dijual sebagian dan digantikan dengan kebutuhan yang lain yang lebih efisien.

Kata kunci: pemindahan tanah pertanian, jual beli

Latar Belakang

Tanah merupakan karunia dari Tuhan Yang Maha Esa yang diberikan kepada umat manusia di muka bumi. Tanah adalah kebutuhan dasar manusia. Mulai lahir sampai meninggal, tidak dipungkiri manusia membutuhkan tanah untuk tempat tinggal dan sumber kehidupan.

Indonesia merupakan negara agraris khususnya dibidang pertanian, maka telah menjadi sebuah kewajiban agar tanah harus dipelihara agar tidak rusak selalu siap untuk dipergunakan serta tidak bisa dipecah atau diperjual belikan bebas harus sesuai dengan ketentuan yang telah diatur dalam Undang-Undang Pertanahan. Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria selanjutnya disebut UUPA

Untuk mengatur pemanfaatan, pemilikan dan penguasaan tanah pertanian, Undang-Undang Pokok Agraria dalam pasal 17 menentukan tentang batas luas maksimum dan minimum tanah pertanian yang boleh dimiliki dan dikuasai oleh seseorang atau suatu keluarga, baik dengan hak milik atau hak-hak lainnya. Ketentuan ini dimaksudkan agar seseorang (keluarga) dapat memiliki atau menguasai tanah pertanian tidak melebihi atau kurang dari ketentuan batas luas maksimum dan minimum, sehingga dapat meningkatkan taraf hidup atau kehidupan bagi para petani.⁴

Pasal 8 Undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 menyebutkan bahwa pemerintah mengadakan usaha-usaha agar supaya setiap petani sekeluarga memiliki tanah pertanian minimum 2 (dua) hektar, baik untuk sawah maupun lahan kering⁵. Berkaitan dengan dilakukannya penetapan batas minimum dua hektar maka diadakan larangan untuk menjual, membagi-bagikan atau memisahkan tanah yang sudah ada sehingga menimbulkan berlangsungnya pemilikan hak atas tanah yang luasnya kurang dari 2 (dua) hektar.

Pasal 9 ayat (1) UU Nomor 56 Prp Tahun 1960 menyebutkan sebagai berikut :

“pemindahan hak atas tanah pertanian, kecuali karena pembagian karena pewarisan, dilarang apabila pemindahan hak itu mengakibatkan timbulnya atau berlangsungnya pemilikan tanah yang luasnya kurang dari 2 Ha. Larangan

⁴Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian Presiden Republik Indonesia. Dalam rangka membangun masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Pokok Agraria (Undang-Undang No. 5/1960) menetapkan dalam pasal 7, bahwa agar supaya tidak merugikan kepentingan umum, maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. Keadaan masyarakat tani Indonesia sekarang ini ialah, bahwa kurang lebih 60% dari para petani adalah petani-tidak-bertanah. Sebagian mereka itu merupakan buruh tani, sebagian lainnya mengerjakan tanah orang lain sebagai penyewa atau penggarap dalam hubungan perjanjian bagi-hasil. Para petani yang mempunyai tanah (sawah dan/atau tanah kering) sebagian terbesar masing-masing tanahnya kurang dari 1 hektar (rata-rata 0,6 ha sawah atau 0,5 ha tanah kering) yang terang tidak cukup untuk hidup yang layak. Tetapi di samping petani-petani yang tidak bertanah dan yang bertanah-tidak-cukup itu, kita jumpai petani-petani yang menguasai tanah-tanah pertanian yang luasnya berpuluh-puluh, beratus-ratus, bahkan beribu-ribu hektar. Tanah-tanah itu tidak semuanya dipunyai mereka dengan hak milik, tetapi kebanyakan dikuasainya dengan hak gadai atau sewa. Bahkan tanah-tanah yang dikuasai dengan hak gadai dan sewa inilah merupakan bagian yang terbesar. Jelas pembentuk Undang-undang mengantisipasi timbulnya Tuan-tuan tanah.

⁵Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian Presiden Republik Indonesia

tersebut tidak berlaku kalau penjual hanya memiliki bidang tanah yang luasnya kurang dari dua hektar dan tanah itu dijual sekaligus.”⁶

Berdasarkan uraian diatas dapat diketahui bahwa pemindahan tanah pertanian yang luasnya dibawah batas minimum dua hektar kecuali karena pembagian warisan adalah dilarang apapun alasannya sepanjang melanggar Pasal 9 UU no 56 Prp tahun 1960 karena Undang-undang tersebut tidak memberikan celah untuk melakukan pemindahan tanah pertanian kecuali yang sudah diatur dalam undang-undang tersebut. Namun dalam prakteknya masih sering terjadi pelanggaran terhadap ketentuan tersebut, khususnya di kabupaten malang. Pelanggaran tersebut dikarenakan beberapa faktor ekonomi yang membuat mereka menjual sebagian dari tanah tersebut.

Dalam kenyataan diwilayah hukum Badan Pertanahan Kabupaten Malang, meskipun undang-undang melarang pemindahan tanah pertanian yang luasnya kurang dari 2 (dua) Hektar, akan tetapi permohonan pemindahan tanah pertanian tetap dilakukan dan dikabulkan, yaitu pemindahan tersebut di mohonkan atas sebidang tanah pertanian dengan Sertipikat Hak Milik yang riwayatnya adalah dari tanah konversi yang pada hakekatnya adalah perubahan hak lama atas tanah menjadi hak baru yang sekarang menjadi tanah pertanian dan sampai saat dimohonkan pemindahan adalah tetap tanah pertanian.

Namun apabila dikaitkan dengan kasus yang terjadi di desa pandansari kecamatan poncokusumo kabupaten malang terjadi kasus pemindahan tanah pertanian dibawah 2 hektar yang mengakibatkan penyimpangan dari aturan Pasal 9 UU no 56 Prp tahun 1960. Karena Undang-undang menjelaskan bahwa tanah pertanian yang dibawah batas minimum tidak boleh dipecah, di daerah tersebut tidak terjadi ahli fungsi tanah pertanian yang berbasiskan sektor pertanian ke sektor industri, jasa, dan perdagangan atau menjadi kawasan industri atau lain sebagainya. Tetapi daerah tersebut masih menjadi kawasan pertanian yang wajib dilindungi serta tidak diperbolehkan dilakukannya perubahan pengalihan tanah secara bebas. Kita tidak boleh takut untuk mengakui bahwa hukum tanah nasional kita masih banyak mengandung kelemahan-kelemahan yang perlu diperbaiki. Untuk itu perlu dilakukan revisi yang tidak hanya berupa penyempurnaan, tetapi jika perlu dengan melakukan perubahan-perubahan atau pengantian terhadap

⁶Pasal 9 ayat (1) UU Nomor 56 Prp Tahun 1960

beberapa ketentuan UUPA maupun Undang-undang tentang tanah pertanian yang dianggap tidak sesuai dengan kebutuhan saat ini atau tidak relevan lagi.

Berkaitan dengan permohonan pemindahan tersebut, Permohonan disertakan lampiran surat pernyataan alasan pemindahan mengetahui kepala Desa Bahwa Alasan pemindahan tersebut adalah untuk memenuhi kebutuhan ekonomi yang sangat mendasar dengan menjual tanah pertanian secara sebagian, kemudian berdasar atas alasan tersebut, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Malang mengeluarkan kebijakan Aspek dan Tata Ruang guna mengabulkan permohonan pemindahan tanah pertanian tersebut, padahal Undang-undang sudah jelas melarang pemindahan tanah pertanian apapun alasannya kecuali pemindahan yang sudah ditentukan oleh undang-undang.

Berdasarkan uraian di atas maka timbul suatu permasalahan mengenai Mengapa badan pertanahan nasional melakukan pemindahan tanah pertanian yang berdasarkan Undang-undang No 56 Tahun 1960 Pasal 9 dilarang, serta apakah implikasi terhadap eksistensi tanah pertanian yang telah dipecah dan diterbitkan sertifikatnya.

Dari latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka permasalahan yang diangkat dalam penulisan jurnal ini adalah sebagai berikut:

1) Mengapa kantor pertanahan melakukan pemindahan tanah pertanian (dalam rangka dialihkan pada pihak lain) padahal dilarang oleh Undang-undang Prp No. 56 Pasal 9 Ayat (1) ?, 2) Apakah implikasi terhadap eksistensi tanah pertanian yang telah dipecah dan diterbitkan sertifikatnya ?

Pembahasan

A. Pemindahan Tanah Pertanian Yang Dilakukan Kantor Pertanahan (Dalam Rangka Dialihkan Pada Pihak Lain) Padahal Dilarang Oleh Undang-undang Prp No. 56 pasal 9 ayat (1).

Manusia didalam kehidupanya sangatlah erat hubunganya dengan tanah. Setiap manusia tentu memerlukan tanah, bukan hanya dalam kehidupanya, bahkan untuk matipun manusia masih memerlukan sebidang tanah. Jumlah luasnya tanah yang dapat dikuasai oleh manusia sangat terbatas, sedangkan jumlah kebutuhan terhadap tanah senantiasa bertambah.

Dalam perkembangan di era kemajuan di bidang teknologi, sosial, ekonomi, serta budaya saat ini. Berdampak pada meningkatnya jumlah kebutuhan tanah misalnya untuk perumahan, perkebunan, perternakan, pabrik-pabrik, perkantoran, tempat hiburan dan fasilitas lainya serta untuk kebutuhan ekonomi yang sangat besar di masa saat ini. Hal ini menyebabkan terjadinya pelanggaran pada pelaksanaan pasal 9 ayat (1) UU No. 56 Prp Tahun 1960, karena semakin banyak kebutuhan untuk memiliki tanah, maka akan banyak pula terjadi peralihan hak atas tanah, khususnya dalam hal ini adalah tanah pertanian.

Dengan semakin meningkatnya kebutuhan akan tanah untuk keperluan pembangunan maka baik pemerintah, swasta maupun masyarakatnya sudah barang tentu akan mempergunakan tanah-tanah pertanian karena tanah darat luasnya sangat terbatas.

Pemindahan tanah pertanian melalui jual beli tanah khususnya tanah pertanian banyak terjadi di Kabupaten Malang tepatnya di Desa Pandansari Kecamatan Poncokusumo cukup banyak, berdasarkan data dari kantor Pertanahan Nasional Kabupaten Malang pada tahun 2013 pemindahan tanah pertanian yang dilakukan dengan peralihan hak atas tanah pertanian mencapai 30 bidang (yang tercatat). Peralihan hak atas tanah yang terjadi di Desa Pandansari Kecamatan Poncokusumo Kabupaten Malang dilakukan dengan cara jual beli sekaligus maupun jual beli sebagian.

Peralihan hak (jual beli) tanah pertanian sebagian dilakukan baik terhadap tanah yang sudah bersertipikat maupun belum bersertipikat. Untuk yang tanah belum bersertipikat biasanya jual beli dilakukan secara dibawah tangan, sedangkan untuk tanah yang sudah bersertipikat dilakukan melalui ijin permohonan kebijakan atas pemindahan tanah pertanian dibawah 2 Ha, yang dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Malang.

Pemindahan tanah pertanian yang telah bersertipikat SHM No. 100 nama Pemegang Hak Sariyatun dibawah 2 Ha (Hektar) luas tanah asal 1300 m² (meter persegi) dan dipecah menjadi 2 (dua) bagian menjadi 6.566 m² (meter persegi) yang terjadi di Desa Pandansari Kecamatan Poncokusuma Kabupaten Malang,

pemindahan tanah pertanian yang dilakukan dengan cara jual beli tersebut dilakukan dengan legal. Jual beli tersebut banyak mengandung kelemahan terutama pada syarat-syarat formal hukumnya, antara lain : “ Terhadap penjual apakah sudah memenuhi ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan khususnya UU No. 56 Prp Tahun 1960 Pasal 9 ayat (1). Sedangkan pembeli juga harus memenuhi ketentuan batas maksimum pemilikan tanah pasal 1 UU No. 56 Prp Tahun 1960 dan ketentuan tanah absentee Pasal 3 ayat (1) PP No. 224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian (telah diubah dan ditambah dengan PP No. 41 tahun 1964).”

Pada prakteknya syarat-syarat dalam perjanjian jual beli tanah pertanian yang dilakukan tersebut banyak yang tidak dipenuhi oleh penjual maupun pembeli. Berdasarkan masalah tersebut saya merasa tidak adanya sinkronisasi atas *das sein* dan *das sollen* yang berarti dalam Pasal 8 UU No. 56 Prp tahun 1960 pemerintah mengadakan usaha agar petani memiliki tanah pertanian minimum 2 Ha, berhubungan dengan itu, maka langkah pertama adalah pencegahan pemindahan kepemilikan tanah khususnya tanah pertanian, karena jika tanah pertanian terpecah-pecah maka dikhawatirkan tujuan pasal tersebut tidak akan tercapai. Maka dari itu dalam pasal 9 UU No 56 Prp Tahun 1960 mengatur tentang pelarangan pemindahan tanah pertanian yang dilakukan jika sisa tanah yang dipecah mengakibatkan luasnya kurang dari 2 Ha, akan tetapi jika sisa tanah yang dipecah masih 2 Ha, maka diperbolehkan, bahwa ketentuan tersebut dikecualikan jika pemindahan tanah pertanian karena warisan. Hal tersebut dilakukan pemerintah adalah karena pembentukan undang-undang berkeyakinan jika tanah pertanian yang luasnya kurang dari 2 Ha tidak akan bisa memperoleh hasil yang dapat mensejahterakan keluarga petani. Jika mengacu peraturan diatas, seharusnya mutlak bahwa pemindahan tanah pertanian yang mengakibatkan luas kurang dari 2 Ha, adalah dilarang (*das sollen*).

Akan tetapi dalam kenyataannya, bahwa pemindahan tanah pertanian masih sering terjadi di lapangan, dalam SHM No. 100 Desa Pandansari Kecamatan Poncokusumo Kabupaten Malang telah terjadi pemindahan tanah pertanian dibawah 2 Hektar (*das sein*).

Terjadinya pemindahan tanah pertanian dibawah 2 Hektar yang dilakukan dengan jual beli tidak memenuhi syarat hukum agraria serta tidak sesuai dengan aturan undang-undang pertanahan yang telah diatur. Pemindahan tanah pertanian di bawah 2 Hektar yang melanggar Pasal 9 ayat (1) yang terjadi dimasyarakat, kebanyakan untuk tanah yang sudah bersertipikat SHM. Pemindahan Hak (jual beli) atas tanah tersebut terjadi karena penjual membutuhkan uang untuk keperluannya, sedangkan pembeli ingin mendapatkan tanah untuk keperluan hidupnya pula.

Banyaknya kasus pemindahan tanah pertanian sebagian melalui jual beli dimasyarakat desa pandansari kecamatan poncokusumo kabupaten malang mengakibatkan terjadinya pelanggaran pasal 9 ayat (1) UU No. 56 Prp Tahun 1960. Terjadinya pelanggaran tersebut di karenakan ada beberapa alasan yang menurut pemilik (penjual) merupakan suatu keterpaksaan untuk melakukannya alasan tersebut adalah sebagai berikut⁷:

- a) Untuk membiayai pendidikan
- b) Untuk biaya berobat (sakit)
- c) Untuk membayar hutang
- d) Untuk biaya naik haji
- e) Untuk Modal Usaha
- f) Untuk dibelikan tanah kembali

Dari hasil penelitian yang peneliti laksanakan, banyak terjadi peralihan hak atas tanah yang dilakukan dengan pemindahan yang melanggar pasal 9 ayat (1) khususnya terhadap tanah-tanah pertanian yang sudah bersertipikat. Menurut keterangan beberapa PPAT diwilayah Kabupaten Malang, pemindahan tanah pertanian yang dilakukan melalui jual beli baik yang melanggar maupun yang tidak rasanya sulit untuk dikendalikan, karena para pemilik tanah menganggap bahwa tanah pertanian miliknya itu benar untuk dijual belikan asalkan tidak merugikan orang lain. Terjadinya penjualan tanah pertanian tersebut sebagian dimasyarakat karena didasarkan pada kepentingan-kepentingan yang mendesak untuk kelangsungan hidup mereka sendiri dan sisanya masih tetap diolah untuk anak cucunya kelak.

⁷Wawancara responden masyarakat desa pandansari, 25 juli 20014, Pukul 13.00

Kepastian merupakan suatu karakteristik yang tidak dapat dipisahkan dari tatanan hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Tanpa suatu kepastian hukum akan kehilangan makna yang disebabkan tidak dapat dipergunakan sebagai pedoman perilaku bagi masing-masing manusia. Besarnya peranan masyarakat di sekitar kita sehingga perlu melakukan interaksi antara makhluk yang satu dengan makhluk yang lain. Maka dari itu diperlukan adanya “Hukum”, Tugas hukum yang sangat fundamental adalah menciptakan adanya ketertiban, sebab dengan adanya ketertiban maka akan menciptakan suatu masyarakat yang teratur. Hal tersebut berlaku bagi masyarakat manusia dalam segala bentuknya. Oleh sebab itu pengertian manusia, masyarakat dan hukum tidak mungkin dapat dipisahkan. agar tercapai suatu ketertiban dalam masyarakat, maka diusahakanlah untuk mengadakan kepastian. Kepastian disini dapat diartikan sebagai kepastian hukum dan kepastian oleh karena hukum. Hal tersebut disebabkan oleh pengertian hukum mempunyai dua segi. Segi yang pertama adalah bahwa ada hukum yang pasti bagi peristiwa yang konkret, segi yang kedua adalah adanya suatu perlindungan hukum terhadap kesewenang-wenangan.⁸

Dalam Teori Kepastian Hukum terdapat adanya 2 (dua) pengertian. Pengertian pertama adalah adanya suatu aturan yang sifatnya umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan. Pengertian kedua adalah keamanan hukum bagi individu dari kewenangan pemerintah, karena dengan adanya suatu aturan hukum yang bersifat umum tersebut individu dapat mengetahui dengan jelas apa-apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap tiap-tiap individu. Kepastian hukum tidak hanya dapat berupa Pasal-pasal dalam Undang-undang saja, melainkan terdapat juga adanya konsistensi dalam putusan hakim, yaitu antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim yang lainnya terhadap suatu kasus yang serupa yang telah di putuskan⁹.

Teori Kepastian Hukum dihubungkan dengan penelitian ini terkait dengan pemindahan tanah pertanian oleh kantor pertanahan nasional kabupaten malang, dalam penelitian ini bahwa sudah jelas terdapat pelanggaran atas suatu norma

⁸Soerjono Soekanto, **Penegakan Hukum**, (Jakarta: Binacipta, 1983), hlm. 43

⁹Peter Mahmud Marzuki, **Pengantar Ilmu Hukum**, (Jakarta: Kencana Pranada Media, 2008), hlm. 159

hukum yaitu undang-undang yang sudah jelas dibuat aturannya, tidak adanya Kesadaran hukum yang tertanam didalam hati sanubari warga masyarakat merupakan faktor yang menentukan tidak sahnya hukum itu sendiri yang mengakibatkan tidak adanya kepastian hukum dalam aturan perundang-undangan yang dibuat. Jika adanya kesadaran hukum akan sangat mendukung untuk keberhasilan suatu aturan hukum itu diterapkan ditengah masyarakat. Keberhasilan penerapan aturan-aturan hukum itu harus dipengaruhi oleh derajat kesadaran hukum yang ada. Makin tinggi derajat kesadaran hukum yang ada maka makin tinggi pula derajat kesadaran orang yang taat akan hukum itu sendiri.

Selama aturan hukum itu tidak dijalankan, maka ia tidak lebih dari hasil pemikiran para pembuat undang-undang yang tidak memiliki makna dan arti sama sekali ditengah masyarakat sebab tidak ada pengamalannya. Untuk bisa menjadikan hukum, hukum tersebut harus eksis ditengah masyarakat dan teramalkan, untuk menciptakan kepastian hukum dinegara kita. Hal ini terjadi juga pada aturan-aturan dalam pasal 9 ayat (1) UU No. 56 Prp Tahun 1960. Jika tidak ada upaya penegakan hukumnya, maka aturan-aturan tersebut tidak lebih dari sebuah konsep pemikiran yang baik dan ideal tanpa ada realisasinya yang nyata dalam masyarakat untuk penerapan aturan hukum itu dimasyarakat.

Di Desa Pandansari peralihan hak atas tanah pertanian yang mengakibatkan pemindahan tanah pertanian kurang dari 2 Ha, banyak terjadi dimasyarakat dan sangat sulit untuk dikendalikan, hal ini terjadi dikarenakan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya yang sudah sangat mendesak, kebanyakan masyarakat melakukan jual tersebut karena ada keperluan yang mendesak (berobat, biaya sekolah, dan lain-lain) tanpa memperdulikan apakah jual beli yang mengakibatkan pemindahan tanah pertanian yang kurang dari 2 ha tersebut adalah dilarang.¹⁰

Mereka beranggapan bahwa tanah itu adalah tanah mereka sendiri, sehingga mereka bebas untuk melakukan perbuatan hukum apapun atas tanah mereka tersebut. Karena bagi mereka apabila mereka terhimpit kebutuhan yang mendesak apakah pemerintah juga dapat mencukupi atau membantu permasalahan mereka tersebut. Menurut kepala desa pandansari tersebut, pemindahan tanah pertanian

¹⁰Hasil Wawancara dengan kepala desa Pandansari kecamatan poncokusumo kabupaten malang, pada hari Kamis 25 Juni 2014, Pukul 12.30 WIB.

dibawah batas minimum tersebut tidak perlu dikhawatirkan asal tidak menyebabkan perubahan penggunaan tanah pertanian itu sendiri. Yang perlu dikhawatirkan adalah jika pemindahan tanah pertanian tersebut menjadi ahli fungsi menjadi tanah non pertanian. Kekhawatiran ini dapat dipahami karena hal tersebut menjadi sempit sehingga tujuan landreform untuk memperbaiki produksi nasional khususnya sektor pertanian guna mempertinggi penghasilan dan taraf hidup rakyat terlebih para petani akan semakin jauh dari kenyataan.

Berdasarkan hasil wawancara didapatkan bahwa untuk melaksanakan ketentuan pasal 9 ayat (1), rasanya sangat sulit, terutama untuk daerah pedesaan, karena kebanyakan mereka belum mengerti dengan jelas tentang ketentuan aturan tersebut, walaupun mengerti, tetapi jika terdesak oleh kebutuhan ekonomi, mereka tidak peduli dengan ketentuan tersebut.¹¹

Disini PPAT seharusnya dilarang melakukan penjualan atau pembelian tanah pertanian sebagian yang mengakibatkan tanah pertanian tersebut kurang dari 2 Ha, Berkaitan dengan pemindahan hak atas tanah pertanian, apabila dimohonkan akta peralihan tanah, pemohon harus mengisi surat pernyataan diri tentang tidak melanggar ketentuan landreform (UU No 56/Prp/1960 maupun PP No 224 Tahun 1961). Tetapi untuk menegakan ketentuan Pasal 9 ayat (1) sangatlah sulit, karena Kantor Pertanahan Nasional mempunyai kebijakan tersendiri dalam melakukan Pemindahan tanah pertanian.

Bila dikaitkan dengan teori kewenangan dalam Pada dasarnya, wewenang adalah hak dan kekuasaan (untuk menjalankan kekuasaan), hak dan kekuasaan untuk bertindak, Hak kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang lain.

Menurut Lutfi Efendi, ada tiga cara untuk memperoleh kewenangan yaitu :¹²

1. Kewenangan atributif, yaitu kewenangan yang berasal dari pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar, yang tidak dibagi-bagikan. Tanggungjawab dan tanggung gugat berada pada pejabat ataupun pada badan sebagaimana tertera dalam peraturan dasarnya.

¹¹Hasil wawancara dengan Notaris/PPAT (Husien Bisri, S.H.) Pada Hari Selasa 20 Juni 2014 , Pukul 13.00 WIB.

¹²Lutfi Efendi, **Pokok-Pokok Hukum Administrasi**, Bayu Media, Malang, 2003, Hal. 77.

2. Kewenangan delegatif, yaitu kewenangan yang bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan perundang-undangan.
3. Kewenangan mandat, yaitu kewenangan yang bersumber pada proses atau pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat atau badan yang lebih rendah. Kewenangan mandat terdapat dalam hubungan rutin atasan bawahan, kecuali bila dilarang secara tegas. Kemudian, setiap saat si pemberi kewenangan dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan tersebut.

Kantor Pertanahan berwenang untuk memberi perintah atau bertindak untuk mempengaruhi tindakan orang lain, agar sesuatu dilakukan sesuai yang diinginkan. Dalam teori kewenangan ini lebih mengarah kepada kekuasaan membentuk peraturan terkait dengan adanya "*separation of power*". Kantor pertanahan memiliki kekuatan dalam memberikan kewenangan dalam suatu permasalahan pertanahan agar tercapai suatu tujuan yang ingin dicapai dalam hal prosedural serta substansial, hal tersebut yang dapat memutuskan memberi kewenangan adalah kantor pertanahan.

Kepala kantor badan pertanahan nasional kabupaten malang mengambil langkah-langkah kebijakan agar pemindahan tanah pertanian dibawah 2 hektar yang mengakibatkan tanah pertanian asal kurang dari 2 hektar tersebut tidak terjadi permasalahan dikemudian hari, dengan cara memberikan ijin permohonan kebijakan tanah pertanian.

Pada dasarnya, jual beli sebagian tanah pertanian yang mengakibatkan adanya tanah pertanian yang terpecah-pecah, apabila dilihat dari sudut pandang hukum perdata hal tersebut adalah tetap sah menurut hukum perdata, karena jual beli adalah hukum perjanjian yang mana syarat sahnya hukum perjanjian yaitu¹³ :

1. Sepakat
2. Cakap
3. suatu hal tertentu
4. causa halal.

Berdasarkan ketentuan tersebut, jika jual beli sebagian tanah pertanian sudah memenuhi semua syarat sah perjanjian, maka secara hukum perdata adalah sah, akan tetapi hukum agraria adalah masuk ranah hukum publik, jadi dalam hal ini

¹³. Baca 1320 KUHPerd. **Tentang syarat sah perjanjian.**

tidak hanya hukum perdata yang ada dalam permasalahan ini, akan tetapi hukum publik juga berperan.

Jadi meskipun secara perdata sah dalam perjanjian, tetapi dalam hukum publik mengadakan larangan atas pemindahan tanah pertanian tersebut, maka negara berwenang untuk melarang jual beli sebagian tanah pertanian tersebut.

Kantor Pertanahan selaku wakil negara harus tegas untuk menerapkan pelarangan pemindahan tanah pertanian yang mengakibatkan tanah pertanian yang terpecah-pecah sesuai amanat undang-undang, meskipun dilain sisi, Kepala Kantor pertanahan selaku Pejabat Tata Usaha Negara tetap diberikan kewenangan untuk mengeluarkan kebijakan guna mengambil keputusan dengan cepat tanpa menunggu undang-undang yang mengaturnya, hal ini dikarenakan untuk menutupi kelemahan undang-undang yang terlalu lambat mengikuti perkembangan masyarakat dan cenderung statis, sedangkan suatu permasalahan didalam masyarakat akan terus berkembang dan dinamis.

Kewenangan yang diberikan Kepada Pejabat TUN tersebut merupakan kewenangan *freeiess ermessen*, yang memberikan wewenang untuk Pejabat TUN mengeluarkan kebijakan, meskipun hal demikian kewenangan tersebut tidak tanpa batas , tetap dalam batasan-batasan yaitu sesuai dan tolak ukurnya adalah Asas-asas Umum pemerintahan yang layak.¹⁴

Kebijakan permohonan pemindahan tanah pertanian dapat dikaitkan dengan suatu aturan yang pada dasarnya setiap bentuk campur tangan pemerintah ini harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai wujud asas legalitas, yang menjadi sendi negara hukum. Akan tetapi, karena ada keterbatasan dari asas ini atau karena adanya kelemahan dan kekurangan yang terdapat pada peraturan perundang-undangan sebagaimana telah dijelaskan diatas, maka kepada pemerintah diberi kebebasan *Freies Ermessen*.¹⁵

Secara bahasa *Freies Ermessen* berasal dari kata *Frei* artinya bebas, lepas, tidak terikat, dan merdeka. *Freise* artinya orang yang bebas, tidak terikat, dan merdeka. Sedangkan *Ermessen* berarti mempertimbangkan, menilai, menduga, dan

¹⁴. Baca Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang **Tata Usaha Negara, baca Juga Undang-undang Nomor 28 tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih yang bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.**

¹⁵Dr. Ridwan Hr. **Hukum Adminitrasi Negara edisi Revisi.** Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2002. Hlm. 229

memperkirakan. Freise Ermessen berarti orang yang memiliki kebebasan untuk menilai, menduga, dan mempertimbangkan sesuatu. Istilah ini kemudian secara khas digunakan dalam bidang pemerintahan, sehingga *Freies Ermessen* (*diskresionare power*) diartikan sebagai salah satu sarana administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya oleh undang-undang.¹⁶

Menurut Laica Marzuki, *Freies Ermessen* merupakan kebebasan yang diberikan kepada tata usaha negara dalam rangka penyelenggaraan pemerintah, sejalan dengan meningkatnya tuntutan pelayanan publik yang harus diberikan tata usaha negara terhadap kehidupan sosial ekonomi para warga masyarakat yang kian kompleks.¹⁷

Hasil penelitian telah membuktikan bahwa dari pengendalian pemindahan tanah pertanian dibawah 2 hektar yang berakibat tanah asal kurang dari 2 hektar dan dilakukan pemindahan hak (jual beli) melanggar pasal 9 ayat (1), pada akhirnya tidak terkendalikan oleh hukum dan aturan yang berlaku. Walaupun dalam PP No 24 Tahun 1997 Pasal 39 telah dipersyaratkan kepada PPAT untuk menolak Pemindahan Hak tersebut apabila telah melanggar larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan misalnya larangan pemindahan tanah pertanian yang dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) UU No. 56 Prp Tahun 1960.¹⁸

Masalah yang terjadi dalam pasal 9 ayat (1) bagi masyarakat dianggap tidak signifikan, karena mereka dapat melakukan bentuk pemindahan hak (jual beli) tanah pertanian dengan mudah yaitu : “ membuat pernyataan diri bahwa sudah tidak mempunyai lagi tanah pertanian selain tanah yang dijual tersebut.”

¹⁶Marcus Lukman, **eksistensi Peraturan Kebijaksanaan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional, Disertasi**, (bandung: Universitas Padjajaran, 1996), hlm. 205.

¹⁷Laica Marzuki, **Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) Hakikat serta Fungsinya Selaku Sarana Hukum Pemerintahan, Makalah pada Penataran Nasional Hukum Acara dan Hukum Adminitrasi Negara, fakultas Hukum Universitas Hasanudin, Ujung Pandang, 26-31 Agustus 1996. Hlm. 7**

¹⁸Boedi Harsono, **Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah : Isi dan Penjelasanannya**, Disampaikan pada Seminar Nasional bekerja sama antara FH Universitas Trisakti dengan BPN, Jakarta, 1997.

Kantor Pertanahan dengan perbuatan penjual seperti yang saya jabarkan diatas, sudah percaya, kecuali Kantor Pertanahan ada data mengenai pemilikan tanah masing-masing orang, sebagai cara untuk mengendalikan jual beli tersebut. Dengan hal itu Kantor Pertanahan memberikan kebijakan permohonan pemindahan tanah pertanian tersebut asal melengkapi syarat-syarat yang telah saya sebutkan diatas.

Pemindahan pemilikan tanah pertanian juga dilakukan dengan cara-cara formal, yaitu dengan cara pemilik tanah yang sudah bersertipikat mengajukan permohonan pemindahan tanah pertanian yang mereka miliki menjadi beberapa bidang, dan masing-masing bidang tanah tersebut masih atas nama pemilik yang bersangkutan. Setelah sertipikat masing-masing bidang tanah tersebut keluar, baru kemudian dilakukan jual beli terhadap salah satu atau beberapa bidang tanah tersebut. Sehingga seolah-olah tidak terjadi pemindahan, padahal proses pemindahannya terjadi sebelum jual beli dilakukan. Hal ini merupakan suatu bentuk baru pelanggaran Pasal 9 ayat (1) UU No. 56 Prp 1960. Permohonan pemindahan tanah pertanian ini sebenarnya merupakan suatu hal yang tidak lazim, mengapa dikatakan demikian, itu dikarenakan satu sertipikat tanah yang sudah atas nama satu orang harus dipecah menjadi beberapa bidang dengan nama pemilik yang sama, padahal tidak terjadi perbuatan hukum apapun. Justru yang lazim adalah penggabungan hak, dengan cara beberapa sertipikat tanah yang sama digabungkan menjadi satu pemilik. Seharusnya dari pihak Kantor Pertanahan (Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah) melakukan pengecekan apakah pemindahan tanah pertanian tersebut melanggar ketentuan Pasal 9 ayat (1) UU No. 56 Prp tahun 1960 atau tidak.

Meskipun jika di lihat dari sudut pandang hukum agraria mereka melakukan hal ini berdasarkan hukum pertanahan hal tersebut dilarang, karena pemerintah mempunyai produk hukum yaitu undang-undang yang isinya segala aturan yang boleh dilakukan atau tidak harus diikuti oleh setiap warga negara Indonesia, walaupun warga negara Indonesia tersebut memiliki sertipikat hak milik atas tanah pertanian tersebut tetapi dalam tingkatan tertinggi tetap dikuasai negara.

Hak menguasai Negara merupakan konsep Negara suatu organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat, sehingga kekuasaan berada ditangan Negara. Jadi Negara memiliki hak menguasai tanah melalui fungsi untuk mengatur dan mengurus. Di dalam Pembukaan UUD 1945 alenia ke-4, yang intinya adalah Negara melalui Pemerintah memiliki tanggung jawab sekaligus tugas utama melindungi “Tanah air Indonesia” yang meliputi bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya untuk kesejahteraan bangsa Indonesia.¹⁹

Negara memiliki kewenangan sebagai pengatur, perencana, pengelola sekaligus sebagai pengawas pengelolaan, penggunaan dan pemanfaatan SDA nasional. Maka Negara

berkewajiban untuk :

- a) Segala bentuk pemanfaatan bumi dan air dan serta hasil yang didapat didalamnya [kekayaan alam], harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.
- b) Melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat didalam atau diatas bumi dan air yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat.
- c) Mencegah rakyat tidak mempunyai kesempatan atau kehilangan hak yang terdapat di dalam dan di atas bumi dan air.

Berhak untuk : menguasai dan mengelola tanah

Rumusan Pembatasan kekuasaan Negara atas tanah UUPA Pasal 2 ayat 2 :

- a) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, persediaan dan pemeliharaan
- b) Menentukan hubungan hukum
- c) Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang dan perbuatan hukum

Pengertian “penguasaan” dan “menguasai” dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Juga beraspek perdata dan beraspek *public*. Penguasaan yuridis dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki. Tetapi ada

¹⁹<http://wordpress.com/2012/04/17/dasar-hak-menguasai-negara-atas-tanah/>

juga penguasaan yuridis yang biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan pihak lain.

Perlu adanya aturan-aturan atau hukum mengatur hak menguasai Negara atas tanah yang menjadi landasan pemikiran hubungan orang, tanah, dan Negara didalam Negara Hukum. Adanya wewenang, otoritas, ataupun kekerasan yang di lembagakan sehingga dapat ditentukan asas-asas, peraturan, politik dan unsur – unsur non hukum. Di dalam UUD 1945 Pasal 33 Ayat (2) dan (3) :

- A. Ayat (1) : cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai Negara.
- B. Ayat (2) : bumi dan air dan kekayaan yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-sesbesar kemakmuran rakyat.

Inti dari pasal tersebut adalah, hak menguasai tanah merupakan pelimpahan tugas bangsa untuk menguasai dan mempergunakan sebesar kemakmuran rakyat. Negara mempunyai kewenangan untuk tanah pertanian yang di miliki misalkan tanah tersebut untuk di jadikan rumah, dipecah, atau di jual sebagian negara berhak mengatur untuk boleh tidak nya hal tersebut dilakukan, tetapi hal tersebut dilihat secara sosial dengan adanya peraturan ini apa bisa negara dapat membantu menyelesaikan permasalahan ekonomi keuangan atau alasan karena apa tanah pertanian mereka dijual atau masyarakat yang ingin melakukan perbuatan hukum atas tanah pertanian yang mereka miliki dapat dilakukan jika memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan.

B. Implikasi terhadap eksistensi tanah pertanian yang telah dipecah dan diterbitkan sertifikatnya.

Pemindahan tanah pertanian dengan dilakukanya peralihan hak atas tanah sebelum berlakunya UU No 5 Tahun 1960 atau sebelum tanggal 24 september 1960, bersumber pada hukum adat. Berlakunya hukum adat dalam masyarakat

adalah merupakan manifestasi dari aspirasi yang berkembang didalam masyarakat.²⁰

Hukum adat termasuk hukum tidak tertulis, sedangkan hukum tidak tertulis itu seperti tradisi, kebiasaan atau praktek-praktek tertentu. Kebiasaan dan lain-lain itu bisa bekerja secara diam-diam, dibawah permukaan hukum tertulis yang bersifat resmi.²¹

Di Desa Pandansari pemindahan tanah pertanian dibawah 2 hektar untuk dilakukannya jual beli secara terpecah-pecah mengakibatkan tanah asal kurang dari 2 hektar banyak terjadi, dan rata-rata surat kepemilikannya sudah berupa SHM (sertipikat hak milik) dan penerbitan kepemilikan tanah tersebut yang berupa sertipikat hak milik dikeluarkan kebijakan oleh kantor pertanahan dan diterbitkan oleh PPAT. Padahal dalam aturannya sesuai dengan pasal 9 ayat (1) pemindahan tanah yang mengakibatkan tanah asal kurang dari 2 hektar tersebut dilarang, namun pada kenyataannya badan pertanahan nasional dapat melakukan pemindahan tanah pertanian yang dilakukan dengan permohonan kebijakan pemindahan tanah pertanian kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Malang. Syarat-syarat yang dapat dimohonkan untuk dilakukannya pemindahan/ pemisahan sertipikat tersebut adalah sebagai berikut :

- a) Permohonan yang disertai alasan pemindahan tersebut.
- b) Surat keterangan dari desa menyatakan alasan pemohon untuk melakukan pemindahan tanah pertaniannya.
- c) Identitas pemohon dan atau kuasanya (foto copy KTP, KSK, yang masih berlaku dan dilegalisir pejabat yang berwenang).
- d) Sertipikat Hak Atas Tanah Asli yang sudah dicetak.
- e) Site Plan (untuk kawasan pembangunan perumahan)
- f) Ijin Perubahan Penggunaan Tanah, apabila terjadi perubahan penggunaan tanah.
- g) Akta PPAT (apabila ada peralihan) disertai bukti setor PPH dan BPHTB. Yang diterbitkan (diluar biaya pengukuran) disahkan Kantor PBB/Pratama.

²⁰Abdurahman, **Kedudukan Hukum Adat dalam Perundang-undangan Hukum Agraria Indonesia**, Akademik Pressindo, Jakarta, 1994, Hal 10.

²¹Satjipto Rahardjo, **Ilmu Hukum**, Bandung, 1996, hal 72-73.

- h) Surat pernyataan tanah tidak sengketa atas nama pemegang hak pada sertipikat.
- i) Surat pernyataan tanah dikuasai secara fisik atas nama pemegang hak pada sertipikat.

Berkaitan dengan eksistensi dari sertipikat pemindahan tanah pertanian yang telah dipecah, menurut hasil penelitian serta wawancara oleh beberapa instansi terkait pengeluaran sertipikat tersebut menyatakan, sertipikat tersebut tidak akan ada masalah dikemudian hari karena sudah melalui syarat-syarat prosedur pemindahan tanah pertanian yang telah ditetapkan. Dalam aspek prosedur keabsahan atau tidak suatu aturan atau hasil produk hukum tersebut, bertumpu pada asas Negara hukum, asas demokrasi dan asas instrumental. Pada asas Negara hukum berkaitan dengan perlindungan hak-hak dasar manusia. Pada asas demokrasi berkaitan dengan asas keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Kebijakan Kepala Kantor Pertanahan untuk memberikan Pemohonan ijin dispensasi (ijin khusus) kepada Seksi Pengaturan Penguasaan Tanah untuk melakukan pemindahan tanah pertanian tersebut, jika ijin khusus itu telah dikeluarkan maka dilakukan penelitian lapangan terlebih dahulu baik terhadap subyeknya maupun terhadap obyeknya. Jadi ijin khusus ini diberikan terhadap peralihan hak (jual beli) atas tanah pertanian yang sudah maupun belum berstipikat. Kebijakan tersebut sudah harus memenuhi syarat-syarat yang sudah ditentukan. Syarat-syarat yang terkait hal tersebut sudah peneliti jabarkan di atas, pemindahan tanah pertanian sebagian tersebut dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Malang maka eksistensi keberadaan sertipikat tanah pertanian tersebut tidak akan menimbulkan masalah dikemudian hari hal itu dikarenakan sebelum melakukan pemindahan sertipikat tanah pertanian pemohon sudah melengkapi syarat-syarat yang telah ditentukan oleh Kantor Pertanahan, terkait dengan hal tersebut Kantor Pertanahan selaku panjang tangan dari pemerintah berkata bahwa “ Meskipun Negara mempunyai kewenangan untuk mengatur, tetapi Kantor Pertanahan tidak mempunyai hak untuk melarang seseorang serta membatasi hak keperdataan seseorang dalam melakukan

perbuatan hukum atas tanah pertanian yang mereka miliki walaupun di satu sisi di perbolehkan tetapi di sisi lain tidak di perbolehkan.²²

Pemohonan pemindahan tanah pertanian dengan pengalihan hak atas tanah pertanian tersebut dibuat berdasarkan Surat Pernyataan Diri dari penerima hak (pembeli) yang pada intinya dalam pemindahan hak tersebut, maka penerima hak/pembeli tidak akan melanggar ketentuan batas luas maksimum atau pengalihan ahli fungsi serta tidak menjadikan pemilik tanah absentee, pernyataan tersebut sebenarnya sama sekali tidak mengontrol apakah pemindahan tanah pertanian yang dilakukan dengan cara pengalihan hak atas tanah (jual beli) tersebut melanggar Pasal 9 ayat (1) atau tidak. Seharusnya pengendalian tersebut jangan hanya dipertimbangkan dari sisi pembeli saja tetapi dilihat dari sisi penjualnya, karena justru yang melakukan pelanggaran pasal 9 ayat (1) adalah pihak penjual.

Berkaitan dengan penelitian mengenai permasalahan pemindahan tanah pertanian ini, hal ini terkait dengan teori kebijakan publik , kebijakan publik merupakan suatu ilmu multidisipliner karena melibatkan banyak disiplin ilmu seperti ilmu politik, sosial, ekonomi, dan psikologi.

Kebijakan Publik merupakan suatu aturan-aturan yang dibuat oleh pemerintah dan merupakan bagian dari keputusan politik untuk mengatasi berbagai persoalan dan isu-isu yang ada dan berkembang di masyarakat. Kebijakan publik juga merupakan keputusan yang dibuat oleh pemerintah untuk melakukan pilihan tindakan tertentu untuk tidak melakukan sesuatu maupun untuk melakukan tindakan tertentu.

Kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas. Maka dapat diklasifikasikan kebijakan sebagai intervensi pemerintah. Dalam hal ini pemerintah mendayagunakan berbagai instrumen yang dimiliki untuk mengatasi persoalan publik. Hal ini sangat

²²Hasil Wawancara Dengan Kepala SUB Seksi Penatagunaan Tanah Dan Kawasan Tertentu (WIWIN WISHNU AJI)Pada Hari Rabu 23 Juni 2014. Pukul 14.00 WIB

berkaitan dengan kebijakan permohonan pemindahan tanah pertanian yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Malang, yang memberikan izin dengan dasar suatu kebijakaan permohonan yang diberikan kepala pertanahan dengan mengikuti prosedur dan syarat-syarat yang telah penulis lampirkan diatas.

Simpulan

Penelitian ini menyimpulkan bahwa ada pelanggaran dari suatu produk hukum yang telah dibuat yaitu Undang-undang No 56 Prp Tahun 1960 Pasal 9 Ayat (1) , hal ini terbukti adanya pemindahan tanah pertanian dibawah 2 hektar yang mengakibatkan kurangnya sisa tanah asal, yang pada aturan pemindahan tanah pertanian dibawah 2 hektar tersebut dilarang terkecuali pemindahan tersebut dilakukan karena warisan, tapi di Desa Pandansari terjadi pemindahan tanah pertanian dilakukan dengan jual beli. Tujuan dari ketentuan Pasal 9 Ayat (1) Undang-undang No 56 Prp Tahun 1960 dalam kenyataanya sangat sulit dilaksanakan, dengan beberapa alasan penjualan tanah pertanian yang melanggar ketentuan tersebut adalah untuk kepentingan yang sangat mendesak salah satunya (untuk berobat, biaya sekolah, membayar hutang, serta kebutuhan ekonomi lainnya) hal tersebut yang membuat terjadinya pelanggaran tersebut. Walaupun sudah diatur sanksi tegas dalam memayungi pelarangan pemindahan tanah pertanian tersebut, tetapi tidak ada realisasi dalam kenyataanya sanksi tersebut tidak efesien dan tidak terlaksana dengan baik dimasa perkembangan saat ini, sanksi tersebut tidak dapat menyelesaikan permasalahan tersebut dan norma aturan tersebut tidak memberikan penyelesaian didalamnya. Kebijakan permohonan pemindahan tanah pertanian dapat dikaitkan dengan suatu aturan yang pada dasarnya setiap bentuk campur tangan pemerintah ini harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai wujud asas legalitas, yang menjadi sendi negara hukum. Akan tetapi, karena ada keterbatasan dari asas ini atau karena adanya kelemahan dan kekurangan yang terdapat pada peraturan perundang-undangan sebagaimana telah dijelaskan diatas, maka kepada pemerintah diberi kebebasan *Freies Ermessen* yang dalam batasan Asas – asas Umum Pemerintahan yang Layak. Kantor Pertanahan berwenang untuk memberi perintah atau bertindak untuk mempengaruhi tindakan orang lain, agar sesuatu

dilakukan sesuai yang diinginkan. Kantor pertanahan memiliki kekuatan dalam memberikan kewenangan dalam suatu permasalahan pertanahan agar tercapai suatu tujuan yang ingin dicapai dalam hal prosedural serta substansial dan intinya semua pejabat pasti memiliki kewenangan untuk bertindak dan salah satu kewenangan adalah mengeluarkan suatu kebijakan yang dikeluarkan oleh kantor pertanahan. Bagi pembentuk Undang-undang perlu dilakukan adanya perubahan atau penambahan ayat pada Pasal 9 Undang-undang Prp No 56 Tahun 1960 yang mengatur mengenai pelarangan pemindahan tanah pertanian yang dilakukan jika sisa tanah yang dipecah mengakibatkan luasnya kurang dari 2 hektar, akan tetapi jika sisa tanah yang dipecah masih 2 hektar, maka diperbolehkan. Hal ini dilakukan perubahan karena penerapan pasal 9 ayat (1) tersebut menimbulkan masalah baru dimasyarakat, maka seharusnya dilakukan perubahan yang benar-benar mampu mengatasi permasalahan-permasalahan yang ada dimasyarakat dan lebih memperhatikan perkembangan sosial ekonomi saat ini ataupun dimasa yang akan datang agar tidak terjadi kekosongan hukum. Bagi pemerintah (Kantor Pertanahan) sebaiknya tidak membuka peluang untuk mempermudah suatu pemindahan tanah pertanian yang tidak sesuai dengan aturan yang telah dibentuk, ini dilakukan agar terciptanya suatu negara hukum yang pada dasarnya bertujuan untuk mensejahterakan rakyatnya. Tujuan tersebut juga mengandung arti untuk segenap aspek kehidupan rakyat baik perorangan maupun kelompok. Indonesia merupakan negara agraris khususnya dibidang pertanian, maka telah menjadi sebuah kewajiban agar tanah harus dipelihara agar tidak rusak selalu siap untuk dipergunakan serta tidak bisa dipecah atau diperjual belikan bebas harus sesuai dengan ketentuan yang telah diatur dalam Undang-undang pertanahan. Meskipun dilarang seharusnya pemindahan tanah pertanian harusnya diperbolehkan dan memberikan keleluasaan didalam aturan undang-undang tersebut dengan memberikan syarat-syarat tertentu yang tegas terkait hal tersebut agar tidak menjadikan kekaburan hukum didalamnya, walaupun sudah diatur sanksi tegas dalam memayungi pelarangan pemindahan tanah pertanian tersebut, tetapi tidak ada realisasi dalam kenyataanya sanksi tersebut tidak efisien dan tidak terlaksana dengan baik dimasa perkembangan saat ini, sanksi tersebut tidak dapat menyelesaikan permasalahan tersebut dan norma aturan tersebut tidak memberikan

penyelesaian didalamnya, Maka penegakan hukum atau peraturan yang selama ini telah ada perlu direvitalisasi dan diefektifkan penegakannya melalui sistem advokasi publik yang konsisten, untuk lebih efektif, perlu dikelompokkan daerah-daerah yang memiliki tingkat kejadian pemecahan tanah pertanian yang mana berada pada tingkat rendah, sedang dan tinggi. Pengelompokan ini perlu dilakukan agar efektivitas penanganan dapat tercapai. Pengelompokan dilakukan dengan memperhatikan luasan, jenis, lokasi, dampak negatif alih fungsi lahan serta peluang untuk memperkecil dampak negatif tersebut. Terhadap lokasi pemindahan tanah pertanian agar tidak semakin berdampak yang bisa mengakibatkan ahli fungsi dari tanah pertanian tersebut. termasuk kebijakan pengendalian pemindahan tanah pertanian, Pihak utama yang terkena dampak negatif dalam pemindahan tanah pertanian yang bisa terjadi alih fungsi lahan adalah petani, sementara petani merupakan salah satu unsur penting dalam keberhasilan reforma agraria, karena hakekat reforma agraria adalah penataan struktur penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berkeadilan dan mensejahterakan. Tanpa disertai dengan hakekat dasar dari reforma agraria, petani yang melakukan pemindahan tanah pertanian dibawah 2 Ha tidak akan mensejahterakan hidupnya, selain juga dari sisi negara menjadi sulit mewujudkan kedaulatan pangan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku :

- A.P Parlindungan, 1994, **Pendaftaran Tanah di Indonesia**, MajuMaju, Bandung.
- Altherhon & Klemmak dalam Irawan Soehartono, 1999, **Metode Penelitian Sosial Suatu Teknik Penelitian Bidang Kesejahteraan Sosial Lainnya**. Remaja Rosda Karya.
- Adrian Sutedi. 2007. **Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya**. Jakarta : Sinar Grafika.
- Boedi Harsono. 2002. **Hukum Agraria di Indonesia : Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah**. Jakarta : Djambatan.
- , 2008, **Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum**, Djambatan, Jakarta.
- , 2007, **Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya**, Djambatan, Jakarta
- Bachtiar Effendi, 1983, **Pendaftaran Tanah di Indonesia Beserta Pelaksanaannya**, Alumni, Bandung.
- Budi Winarno, 2002, **“Apakah Kebijakan Publik ?” dalam Teori dan Proses Kebijakan Publik**, Media Pressindo, Yogyakarta
- Eddy Ruchiyat, 1989, **Sistem Pendaftaran Tanah Sebelum dan Sesudah Berlakunya UUPA**, Armico, Bandung.
- Eddy Ruchiyat, 1992, **Politik Pertanahan Sebelum dan Sesudah Berlakunya UUPA**, Alumni Bandung.
- Effendi Peranin, 1994, **Hukum Agraria, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum**, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Gunawan Widjaja. 2002. **Jual Beli**. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.
- Herman Hermit, 2003, **Cara Memperoleh Sertipikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara, dan Tanah Pemda, Teori Praktek Pendaftaran Tanah di Indonesia**, Mandar Maju, Bandung.
- H. Ali Achmad Chomzah, 2003, **Hukum Pertanahan**, Prestasi Pustaka, Jakarta.
- H. Zainuddin Ali, M. A, 2009, **Metode Penelitian Hukum**, Sinar Grafika, Jakarta.
- Hadi setia tunggal, 2009, **Peraturan Pertanahan**, Haravindo, Jakarta.
- Hessel Nogi S. Tangkilisan, 2003, **“Teori dan Konsep Kebijakan Publik” dalam Kebijakan Publik yang Membumi, konsep, strategi dan kasus**, Yogyakarta.
- Huijbers, 1982, **Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah**, Kanisius, Yogyakarta.
- H. Ali Achmad Chomzah, 2003, **Hukum Pertanahan**, Prestasi Pustaka, Jakarta.
- H. Hadari Nawawi, **Penelitian Terapan**. Gadjah Mada University Press.
- Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, 2006, **Dasar-dasar Politik Hukum**, Raja Grafindo. Jakarta.

- Inu Kencan Syafiie & Azhari, 2006, **Sistem Politik Indonesia**.(Bandung. Refika Aditama).
- Johara T. Jayadinata, 1999, **Tata Guna Tanah Dalam Perencanaan Pedesaan Perkotaan & Wilayah**, ITB, Bandung .
- Jhonny Ibrahim, 2007, **Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif**, Bayu Media, Malang.
- Jazim Harnidi, 2005, **Hermeneutika Hukum**, UII Press, Yogyakarta.
- Jan Michiel Otto, 2006, **Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir**, Revika Aditama, Bandung.
- Jhon M. Echols dan Hasan Sadily, 2000, **Kamus Inggris Indonesia** (Jakarta:PT. Gramedia).
- W.J.S Poerwadarminta, 1976, **Kamus Umum Bahasa Indonesia**, (Jakarta: Balai Pustaka).
- Jazim Hamidi, 2006, **Revolusi Hukum Indonesia, “ Makna, Kedudukan dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus dalam sistim Ketatanegaraan RI**. Jakarta: Konstitusi Perss.
- L.J van Apeldoorn dalam Shidarta, 2006, **Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir**, Revika Aditama, Bandung.
- Laica Marzuki, 1996, **Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) Hakikat serta Fungsinya Selaku Sarana Hukum Pemerintahan, Makalah pada Penataran Nasional Hukum Acara dan Hukum Adminitrasi Negara, fakultas Hukum Universitas Hasanudin, Ujung Pandang.**
- Lutfi Efendi, 2003, **Pokok-Pokok Hukum Administrasi**, Bayu Media, Malang.

B. PERUNDANG-UNDANGAN :

- Undang-undang Nomor 5 tahun 1960, tentang **Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria**.
- Undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 Tentang **Penetapan Luas Tanah Pertanian**.
- Undang-undang Nomor 18 Tahun 2012 Tetang **Pangan**.
- Undang-undang Nomor 19 Tahun 2013 Tentang **Perlindungan dan Pemberdayaan Petani**.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Tentang **Pendaftaran Tanah**.
- Peraturan Kepala BPN Nomor 1 tahun 2006, Tentang **Ketentuan**
- Undang-undang Nomor 26 Pasal 1 Tahun 1992 Tentang **Penataan Ruang**,
- Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang **Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B)**.
- Undang-undang Nomor 28 Tahun 2002, Tentang **Bangunan Gedung**.
- Peraturan Menteri Nomor 3 Tahun 1999 Tentang **Pelimpahan Keawenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara**.
- Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang **Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam**